Ministerie van Defensie

> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

Prof. mr. J.G. de Hoop Scheffer
Voorzitter
Adviesraad Internationale Vraagstukken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Hoofddirectie Beleid

Plein 4
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
www.defensie.nl

Contactpersoon

Onze referentie
BS2015009058

Bij beantwoording datum, onze referentie en onderwerp vermelden.

Datum 11 mei 2015
Onderwerp Adviesaanvraag over militaire snelle reactiemachten en democratische legitimiteit

Geachte heer De Hoop Scheffer,

Aan de grenzen van Europa heeft zich een 'ring van instabiliteit' gevormd, die zich uitstrekt van Oost-Europa en de Kaukasus tot het Midden-Oosten, en van de Hoorn van Afrika tot de Sahel en Noord-Afrika. De mate van instabiliteit neemt daarbij verschillende vormen aan: van annexatie van andermans grondgebied; tot grote, diepgaande, permanente onrust, zoals in de Arabische regio en tot situaties waarin sprake is van dreigende of feitelijke burgeroorlog. De problemen in de periferie van Europa zijn niet van tijdelijke doch eerder van structurele aard. Tegelijkertijd is de strategische aandacht van de Verenigde Staten deels verlegd naar Azië. Dit betekent dat de Europese landen in toenemende mate zelf verantwoordelijk zijn voor het vinden van een passend antwoord, ook bij plotseling opkomende crises die een militaire interventie vergen.

De Europese Raad van december 2013 heeft een nieuwe impuls gegeven aan de verdere ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de EU. Daarbij ligt de nadruk ook op de militaire aspecten van het GVDB. De inspanningen richten zich onder meer op het verbeteren van de snel inzetbare militaire capaciteiten (*EU rapid response capabilities*), als onderdeel van de beoogde versterking van de effectiviteit, zichtbaarheid en impact van GVDB-operaties. De benutting van de *EU Battlegroups*, in EU-verband de enige permanente militaire snelle reactiecapaciteit, vormt daarbij een bijzonder aandachtspunt. Het tot heden niet inzetten van de *EU Battlegroups* doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van de EU als veiligheidsspeler.

Ook in Navo-kader is er, mede tegen de achtergrond van een veranderde veiligheidsomgeving en vooral sinds de Russische inmenging in het conflict in Oost-Oekraïne en de annexatie van de Krim, hernieuwde aandacht voor de versterking van het vermogen om snel, flexibel en slagvaardig militair te kunnen optreden. De nadruk ligt hierbij in eerste instantie op de collectieve verdedigingstaak. Tijdens de Navo-top in Wales is besloten tot de oprichting van een zeer snel inzetbare reactiemacht, de *Very High Readiness Joint Taskforce* (VJTF). De VJTF is een zeer snel inzetbaar onderdeel van de al bestaande *NATO*

Response Force (NRF). Voor de NRF in het algemeen geldt tot heden hetzelfde manco als voor de *EU Battlegroup*: het instrument is nog nooit echt in de praktijk beproefd, behalve in de nasleep van grote natuurrampen in Pakistan en de Verenigde Staten.

Zeer snelle inzet van de VJTF vraagt om snelle besluitvormingsprocedures. Binnen de Navo wordt nu gesproken over mogelijkheden om de besluitvorming te versnellen, vooral in geval van inzet voor de collectieve verdedigingstaak. In het geval van de inzet van Nederlandse VJTF-eenheden binnen het Navo-verdragsgebied ter voorkoming van een artikel 4- of 5-situatie, of in het kader van collectieve verdediging in een artikel 5-situatie, is er sprake van de verdediging van het Koninkrijk en zijn bondgenoten, zoals bedoeld in artikel 97 van de Grondwet. Een dergelijke inzet valt niet onder artikel 100 van de Grondwet. Er bestaat daarom geen verplichting om het parlement vooraf te informeren, maar indien mogelijk zal de Kamer vooraf worden geïnformeerd over de inzet van de VJTF in het kader van de collectieve verdediging. De regering heeft hierover recent met de Kamer van gedachten gewisseld. Om die reden vragen wij u de VJTF buiten beschouwing te laten.

Naast de NRF en de *EU Battlegroup* zijn er multilaterale initiatieven, waarbij een land zich opwerpt als *framework nation* (FN). Een voorbeeld hiervan is de *Joint Expeditionary Force* (JEF), een multinationaal initiatief van een beperkt aantal gelijkgestemde (Navo)-partners, onder leiding van het Verenigd Koninkrijk. Doelstelling van de JEF is om snel en gepast (*tailor-made*) te kunnen reageren op een toenemende dreiging teneinde een grootschalige operatie te voorkomen. De JEF is complementair aan de NRF en *EU Battlegroup*.

Bij recente spoedeisende militaire interventieoperaties buiten het Navo-verdragsgebied gaven de Verenigde Staten en grote Europese landen initieel de voorkeur aan optreden in kleinere ad hoc-verbanden, zogenoemde '*coalitions of the willing*'. Daaruit zou de conclusie kunnen worden getrokken dat de (politieke) besluitvormingsprocessen over militaire inzet in EU- en Navo-kader als het gaat om crisisbeheersing 'out of area' zich kennelijk slecht verhouden tot de noodzaak snel te moeten handelen. De besluitvorming vergt een consensus die soms moeizaam wordt bereikt. Voorts zijn er twijfels onder lidstaten of de besluitvormingsprocedures toereikend zijn om de reactiemachten ook daadwerkelijk snel in te zetten. Mede vanuit deze optiek wordt nu in EU-kader gepleit voor de benutting van artikel 44 VEU, dat de mogelijkheid biedt om een of meerdere lidstaten militair op te laten treden namens de EU.

De parlementaire werkgroep '*NATO Response Force*' (rapport werkgroep Van Baalen juni 2006) en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV-rapport mei 2007) bogen zich reeds enkele jaren geleden over de mogelijke spanning tussen de nationale en de internationale besluitvorming over (snelle) militaire inzet. De AIV bepleitte in haar adviesrapport van mei 2007 ('Inzet van de krijgsmacht – wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming') dat, vanwege de reputatie als betrouwbare partner, een zogenaamde '*opt out*' alleen gerechtvaardigd zou zijn als er 'buitengewoon gewichtige nationale overwegingen in het geding zijn, zoals in het geval dat Nederland zijn strijdkrachten nodig heeft voor urgente andere taken'. In zijn reactie op het AIV-rapport heeft het kabinet deze zienswijze overgenomen (Kamerbrief 25 april 2008). Tegelijk werd daarbij vastgesteld dat ook bij inzet van snelle

reactiemachten er voldoende tijd is om het parlement te informeren voordat op internationaal niveau een besluit wordt genomen. Met de in deze kabinetsreactie beschreven invulling van de actieve informatieplicht (waaronder informatieverschaffing reeds bij de toewijzing van eenheden voor de gereedstelling van internationale verbanden) werd naar het oordeel van het toenmalige kabinet recht gedaan aan de gewenste parlementaire betrokkenheid. Meer recent wordt in dit kader ook de vroegtijdige betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van vergaande samenwerkingsvormen en bij de vormgeving van structurele samenwerkingstrajecten met strategische partners (waaronder interparlementaire contacten) onderstreept.

De spagaat tussen de met de mond beleden wil om gezamenlijk snel te kunnen optreden en de praktijk van militaire interventies tot heden roept opnieuw vragen op over de werkelijke bereidheid van politici in de Europese landen om multilaterale snelle reactiemachten in te zetten. De door veel landen gestelde voorwaarde om in alle gevallen op nationaal niveau een eigen afweging te kunnen maken en het laatste woord te houden over militaire inzet, blijft zich slecht verhouden tot de noodzaak om binnen enkele dagen internationaal te kunnen instemmen met militaire actie. Het kabinet vraagt de raad daarom in haar advies in te gaan op de volgende vragen:

<u>Hoofdvraag</u>:

- Zijn er verdere aanpassingen nodig van nationale en internationale besluitvormingsprocedures om de besluitvorming over het gebruik van snel inzetbare militaire eenheden te vergemakkelijken en beter in lijn te brengen met de noodzakelijke snelheid van handelen in crises en zo ja, welke?

<u>Deelvragen</u>:

Algemeen

a. Wat zijn de factoren die inzet voor operaties van de snel inzetbare eenheden, zoals de *EU Battlegroups,* de Navo NRF en de JEF tot nu toe hebben verhinderd?
b. Welke aanpassingen in de concepten en besluitvormingsprocedures voor snelle reactiemachten zijn nodig om besluitvorming te versnellen?

Nationaal

a. Moet de nationale besluitvormingsprocedure over de toewijzing van militaire eenheden aan snelle reactiemachten ook deels de besluitvorming over eventuele werkelijke inzet behelzen?

Internationaal

a. Hoe verhouden de huidige besluitvormingsprocedures in Nederland zich tot de besluitvormingsprocedures in vooral Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en België inzake deelname aan crisisbeheersings- en andere operaties?
b. Zijn de nationale regeringen/parlementen van de deelnemende landen aan een snel inzetbare eenheid voldoende op de hoogte van elkaars besluitvormingsprocedures? Op welke wijze zou deze inzichtelijkheid

verbeterd kunnen worden, en eventuele verschillen kunnen worden overbrugd? Bovengenoemde landen kunnen als voorbeeld dienen bij de beantwoording van deze vraag.

EU-specifiek

a. De crisismanagement procedures van de EU zijn recent herzien en daarbij is een '*fast track procedure*' opgenomen. Zijn deze procedures toereikend voor de inzet van een snelle reactiemacht zoals de *EU Battlegroups*?
b. Wat zijn de politieke (strategische en operationele), institutionele, juridische en financiële implicaties van toepassing van artikel 44 VEU?

Wij zien uw advies met belangstelling en tijdig voor de begrotingsbehandeling dit najaar tegemoet.

Hoogachtend,

De Minister van Buitenlandse Zaken	De Minister van Defensie
Bert Koenders	J.A. Hennis-Plasschaert